



**ACNUR
UNHCR**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
United Nations High Commissioner for Refugees



Resumen de las deliberaciones sobre cambio climático y desplazamiento

El ACNUR organizó una mesa redonda de expertos sobre cambio climático y desplazamiento que se celebró en Bellagio, Italia, del 22 al 25 de febrero de 2011 con el apoyo de la Fundación Rockefeller. La discusión fue enriquecida con numerosos informes de investigación.¹ Participaron 19 expertos de 15 países, representantes de gobiernos, ONG, instituciones académicas y organizaciones internacionales. La mesa redonda es parte de una serie de eventos organizados para conmemorar el 60º aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (“Convención de 1951”) y el 50º aniversario de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia.²

El siguiente resumen no representa necesariamente las opiniones individuales de los participantes o del ACNUR pero refleja ampliamente los temas y acuerdos surgidos de la discusión.

Mensajes principales

- El desplazamiento puede ser una consecuencia significativa de los procesos globales de cambio climático tanto de naturaleza rápida como de lenta evolución, pero existe la necesidad de mejorar la comprensión y la investigación de estos procesos, así como de los impactos y la escala de los desplazamientos relacionados con el cambio climático.
- Las respuestas a los desplazamientos relacionados con el clima deben regirse por los principios fundamentales de humanidad, dignidad humana, derechos humanos y cooperación internacional. Además deben guiarse por el consentimiento, el empoderamiento, la participación y la asociación, y reflejar los aspectos de edad, género y diversidad.
- Si bien la Convención de 1951 y algunos instrumentos regionales sobre refugiados proporcionan respuestas a ciertos casos de desplazamiento externo relacionados con el cambio climático, que deberían ser analizadas más ampliamente, estos son limitados.
- Los términos “refugiado climático” y “refugiado ambiental” deben evitarse ya que son inexactos y engañosos.
- Existe la necesidad de desarrollar un marco o instrumento mundial de orientación para aplicarlo a situaciones de desplazamiento externo además de aquellas incluidas en la Convención de 1951, sobre todo el desplazamiento resultante de desastres abruptos. Se

¹ Ver, S. Park, “Cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación de los 'Estados insulares en hundimiento’”, abril de 2011; J. McAdam, “Desplazamiento por cambio climático y derecho internacional: Normas complementarias de protección”, abril de 2011; K. Warner, “Desplazamiento inducido por el cambio climático: Política de adaptación en el contexto de las negociaciones climáticas de la CMNUCC”, abril de 2011; R. Zetter, “Proteger a las personas desplazadas debido al medio ambiente: Desarrollar la capacidad de los marcos jurídicos y normativos”, Centro de Estudios sobre Refugiados, Informe de Investigación, febrero de 2011

² Para obtener más información y documentación sobre las conmemoraciones ver:
www.acnur.org/t3/el-acnur/eventos/conmemoraciones.

alienta a los Estados, el ACNUR y otras organizaciones internacionales a explorar esto más a fondo. Se debería estudiar la posibilidad de si tal marco o instrumento también debiera abarcar otras formas contemporáneas de desplazamiento externo.

- Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, como reflejo del derecho internacional vigente, se aplican a situaciones de desplazamiento interno causado por procesos relacionados con el clima. Por lo tanto, no es necesario un nuevo conjunto de principios relacionados con los desplazamientos internos en el contexto del cambio climático.
- Aunque los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos fueron diseñados para hacer frente a los desplazamientos internos, contienen una serie de principios que pueden ser aplicables en situaciones de desplazamiento externo. Además, existen otras normas pertinentes, por ejemplo las desarrolladas en respuesta a la afluencia masiva de refugiados, que podrían tenerse en consideración.
- El desplazamiento relacionado con el clima, tanto interno como externo, puede adoptar diferentes formas y exigir respuestas diversas a nivel nacional, subregional, regional e internacional para abordar las especificidades de las diferentes situaciones, con la guía de los principios básicos universales.
- La legislación, las políticas y las instituciones nacionales son fundamentales para el desarrollo de respuestas adecuadas a las dimensiones internas y externas del desplazamiento relacionado con el clima.
- Los foros y acuerdos gubernamentales a nivel regional y subregional preexistentes, incluidos los mecanismos de promoción de la libre circulación, podrían estudiarse más a fondo para determinar en qué medida se aplican al desplazamiento y la migración relacionados con el clima.
- En relación con los pequeños Estados insulares y/o los Estados costeros a nivel del mar, debe enfatizarse la presunción jurídica de continuidad de la condición de Estado y debe evitarse la noción y el lenguaje referido a que tales Estados “desaparecerían” (es decir, perderían su personalidad jurídica internacional) o se “hundirían”.
- La migración es ampliamente reconocida como una estrategia racional de adaptación a los procesos de cambio climático y debe ser sustentada como tal.
- Dada la magnitud de los problemas existentes, es necesario un enfoque colaborativo basado en los principios de cooperación internacional y repartición de la responsabilidad. La experiencia del ACNUR en las dimensiones de protección en el desplazamiento hace que sea un actor especialmente valioso.

Escenario

1. Es ampliamente reconocido que a corto y largo plazo el cambio climático conducirá a un aumento en la severidad de las sequías, la degradación del suelo, la desertificación, la salinización, la erosión de las riberas de los ríos y las costas, al aumento del nivel del mar y la intensidad de las inundaciones, ciclones tropicales y otros fenómenos geofísicos. Esto, a su vez, tendrá un impacto en los campos de cultivo y la producción de alimentos, los suministros de agua, la salud, los medios de vida sostenibles y los asentamientos humanos.³ Un impacto de especial preocupación son los potenciales desplazamientos humanos y migración.

2. Los impactos del cambio climático también interactúan con diversas megatendencias globales, como el crecimiento demográfico, la movilidad humana, la urbanización, así como con la

³ Informe del IPCC, *Cuarto Informe de Evaluación: Cambio Climático*, 2007

inseguridad alimentaria, energética y del agua. El cambio climático actúa como un impacto multiplicador y acelerador. Si bien no es probable que el cambio climático sea la única o la principal causa de la migración y el desplazamiento, puede ser un factor detonante. Si bien la escala, la localización y la fecha precisas de tales movimientos son inciertas, existe una paulatina evidencia que indica que serán significativos y que aumentarán en los próximos años. Se prevé que la mayoría de movimientos serán internos. Sin embargo, algunos desplazamientos y migraciones internacionales son inevitables y también podrían aumentar con el tiempo. Cada vez hay más certeza de que las naciones en desarrollo y las comunidades y poblaciones más vulnerables serán las más afectadas con el calentamiento del sistema climático.

3. El futuro desplazamiento relacionado con el clima, sea interno o externo, probablemente estará caracterizado por la múltiple causalidad, como los conflictos y la pérdida de medios de vida sostenibles. El “punto de inflexión” para un desastre no es sólo físico; de hecho el “punto de inflexión” social a menudo se produce mucho antes y puede provocar la decisión de dejar la propia comunidad.

4. En respuesta al desplazamiento, es importante recordar el impacto y no sólo las causas del desplazamiento de quienes se ven obligados a abandonar sus comunidades o países. Mientras el cambio climático parece estar aumentando la frecuencia de cierto tipo de desastres, en particular los desastres hidrometeorológicos, los derechos de todos los afectados por desastres naturales o generados por los humanos deben ser respetados y defendidos. Por lo tanto, no es ni apropiado ni necesario crear normas diferentes para los desplazados por eventos no hidrometeorológicos. Por otra parte, las voces de quienes son desplazados o amenazados con la pérdida de su hogar o de sus medios de subsistencia deben ser escuchadas y tenidas en cuenta en cualquier discusión sobre estos temas.

5. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992 y su Protocolo de Kioto de 1997 no hacen referencia explícita al desplazamiento o la migración. Estos instrumentos se centran en la adaptación y la mitigación del cambio climático y en los correspondientes mecanismos de financiación y apoyo. Sin embargo, los Acuerdos de Cancún de 2010 invitan a todas las partes a llevar a cabo acciones de adaptación, incluyendo “medidas para mejorar la comprensión, coordinación y cooperación relacionadas con el cambio climático a nivel nacional, regional e internacional que induce al desplazamiento, la migración y la reubicación planeada.”⁴ Esta disposición puede facilitar el apoyo financiero para tales acciones relacionadas con el desplazamiento, en la medida que los gobiernos lo formulen.

6. Hay pocos foros en el ámbito multilateral que actualmente estén considerando los desplazamientos relacionados con el clima en sus diversas dimensiones, especialmente en las dimensiones relacionadas con la protección de las poblaciones afectadas. Las preocupaciones de protección que surgen por los desplazamientos relacionados con el clima deben ser consideradas en el actual marco de leyes e instituciones internacionales y regionales. La Comisión de Derecho Internacional (CDI), por ejemplo, se dedica a la redacción de artículos sobre la protección de las

⁴ Decisión 1/CP.16, Acuerdos de Cancún: Resultados de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo el marco de la Convención, en el Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimosexto período de sesiones, Suplemento, Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes, FCCC/CP/2010/7/Add.1 15 de marzo de 2011, párr. 14 (f).

personas en casos de desastres⁵ y esto podría ser relevante en el contexto del cambio climático. La CDI ya ha confirmado, por ejemplo, la importancia de los principios elementales del derecho internacional para los desplazamientos relacionados con el clima. Estos principios incluyen la humanidad y la dignidad humana, mientras que el principio de cooperación internacional merita un examen adicional. Las cuestiones relativas a los desplazamientos relacionados con el clima deben considerarse en la futura labor de la CDI de redacción de artículos y comentarios relacionados. Se alienta a la CDI a proseguir las consultas con los principales actores humanitarios en este ámbito.

Desplazamiento externo, en particular, respuestas de protección a desastres abruptos

Marco Mundial

7. Existen varios instrumentos internacionales y regionales que pueden dar respuesta a las diversas formas de desplazamiento externo relacionado con el cambio climático. Sin embargo, estos instrumentos sólo se refieren a un limitado grupo de personas desplazadas. Por lo general, no se aplican a personas que se ven forzadas u obligadas a cruzar una frontera internacional a causa de desastres naturales o a quienes no pueden retornar como consecuencia de tales acontecimientos ni temporal ni permanentemente. Tampoco se aplican a las personas que no pueden retornar debido a que su territorio se ha vuelto inhabitable como consecuencia de los efectos a largo plazo del cambio climático.

8. La Convención de 1951, enmendada por su Protocolo de 1967, sigue siendo el principal instrumento de protección de los refugiados, y el principio de no devolución, que en ella se basa, se considera una norma de derecho internacional consuetudinario.⁶ Se reconoció que los términos “refugiados climáticos” y “refugiados ambientales” no son nomenclaturas exactas o útiles y por lo tanto deben evitarse. Al mismo tiempo, es claro que la Convención de 1951 puede aplicarse en situaciones específicas, por ejemplo, cuando “las víctimas de desastres naturales huyen debido a que su gobierno ha retenido u obstruido deliberadamente la asistencia con el fin de castigarlas o marginarlas debido a alguno de los cinco motivos [de la Convención]”⁷. Estas acciones pueden llevarse a cabo durante conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, desorden público o inestabilidad política e incluso en tiempo de paz.

9. Del mismo modo, algunos instrumentos regionales sobre refugiados, como la Convención de la UA de 1969 que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, amplían la definición de “refugiado” a las personas que huyen de “circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, lo cual puede aplicarse igualmente a las personas que huyen de desastres abruptos. Sin embargo, esta posición aún no se ha probado completamente. No obstante, se ha convertido en práctica común o

⁵ Toda la documentación relacionada con el trabajo de la CDI sobre la protección de personas en caso de desastres está disponible en: http://untreaty.un.org/ilc/guide/6_3.htm.

⁶ Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, párr. 4, Doc. ONU HCR/MMSP/2001/09, 16 de enero de 2002, disponible en: www.acnur.org/biblioteca/pdf/0747.pdf.

⁷ ACNUR, “Desplazamiento forzado en el contexto del cambio climático: Desafíos para los Estados en virtud del derecho internacional”, presentado en la sexta reunión del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, 20 de mayo de 2009, pp 9-10

consuetudinaria en algunas regiones para ofrecer protección temporal a las personas que cruzan una frontera internacional escapando de los efectos de los desastres naturales.

10. El derecho internacional de derechos humanos también crea las bases de una serie de formas de protección complementaria, aunque actualmente se reconoce que sólo algunos derechos pueden dar lugar a la obligación de no devolución. En el contexto actual, los derechos más importantes son la prohibición de devolución a una situación de riesgo real de privación arbitraria de la vida o de tratos inhumanos o degradantes. Queda por verse si la huida de los impactos del cambio climático puede alcanzar el umbral establecido en la existente jurisprudencia sobre derechos humanos. Sin embargo, a nivel nacional la práctica de numerosos países en la concesión de algún tipo de permiso de permanencia para las personas que huyen de desastres naturales se apoya en el entendimiento de que esas personas están en necesidad de protección internacional, aunque sólo sea temporalmente.

11. Además, un gran número de países ofrece diversas formas de estatutos “humanitarios” o de otro tipo a las personas que en el momento del desastre natural ya se encontraban dentro de su jurisdicción pero que no pueden ser devueltas a sus países de origen debido a la destrucción causada por los desastres naturales. Esto muestra una tendencia a nivel nacional de aceptar a estas personas de manera individual.

12. Con el fin de desarrollar un enfoque más coherente y consistente con las necesidades de protección de las personas desplazadas externamente debido a desastres abruptos, se sugirió que los Estados junto con el ACNUR desarrollaran un marco o instrumento de referencia. Estos debates tendrán que considerar si dicho marco o instrumento abordaría otras formas de desplazamiento que también quedan fuera del ámbito de aplicación de la Convención de 1951 o de cualquier otro instrumento regional, como las víctimas de los efectos indiscriminados de la violencia generalizada y la extrema privación socioeconómica o las personas que enfrentan graves problemas humanitarios dentro de flujos migratorios mixtos, incluyendo a los migrantes varados.⁸

13. Aunque los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que reflejan y consolidan el derecho internacional vigente, fueron planteados dentro del contexto de los desplazamientos internos, podrían proporcionar un modelo útil para el tratamiento y la asistencia de los desplazados *externamente*. Aunque se ha reconocido que sus disposiciones no podrían adoptarse totalmente, algunas pueden ser pertinentes, o bien aplicarse *mutatis mutandis* a las personas desplazadas externamente. Obviamente, esto requeriría un examen más detenido.

14. En situaciones de afluencia masiva, los Estados ya han reconocido las obligaciones mínimas para garantizar el acceso a la protección, el respeto de los derechos humanos fundamentales, la protección contra la devolución y el retorno seguro cuando las condiciones en el país de origen lo permitan.⁹ En una situación similar, cuando las personas están en peligro en el mar, los Estados han aceptado el tradicional deber de acudir a su rescate.¹⁰

⁸ ACNUR, Diálogo de Alto Comisionado, “Observaciones Finales”, Diálogo sobre los vacíos de protección y respuestas 2010, Palais des Nations, Ginebra, 9 de diciembre de 2010, disponible en inglés en: www.unhcr.org/4d0732389.html.

⁹ Ver: Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Conclusión No. 22 (XXXII) (1981), Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, actualizado en 1974 y Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos de 1979.

15. Las respuestas de protección y asistencia a las personas desplazadas externamente deben estar fundadas en los principios fundamentales de humanidad, dignidad humana, derechos humanos y cooperación internacional. Estas respuestas también deben estar guiadas por el consentimiento, el empoderamiento, la participación y la asociación. Igualmente, deben tener en consideración las particulares vulnerabilidades y necesidades de protección según edad, género, discapacidad y otras formas de diversidad. El cambio climático puede tener efectos concretos sobre los pueblos indígenas, las comunidades nómadas y las comunidades en movimiento.

Nivel regional

16. En situaciones de desastres a gran escala que conducen al desplazamiento externo masivo, será importante contar con acuerdos de repartición de las responsabilidades, incluso mediante el desarrollo de enfoques regionales integrales. Las respuestas a tales eventos pueden requerir la consideración y la aplicación de tales acuerdos, como la evacuación humanitaria de emergencia, la protección temporal o el reasentamiento en un tercer país.

Nivel nacional

17. En algunas situaciones de desplazamiento externo generado por desastres naturales u otros eventos abruptos, una respuesta práctica sería que los Estados garantizaran la admisión y alguna forma de permanencia provisional, transitoria o temporal, ya sea de forma individual o colectiva. En otras situaciones, o para algunos individuos, los planes de migración también podrían abordar las necesidades de las personas. Por ejemplo, se podrían explorar la expedición de permisos de permanencia que garanticen el trabajo, el estudio o las motivaciones familiares para quienes ya están en el extranjero, o la creación de nuevas categorías o sistemas de visas.

18. Si se prueba que el retorno no es posible en el mediano o largo plazo, será necesario crear una base más estable para la permanencia y el mejoramiento progresivo de las normas de tratamiento.

Desplazamiento interno, incluyendo las respuestas de protección a desastres abruptos y de lenta evolución

Marco mundial

19. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos reflejan y consolidan el derecho internacional vigente y se aplican expresamente en situaciones de “catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.”¹¹ De este modo, cubren ampliamente a las personas desplazadas internamente (PDI) por desastres abruptos vinculados con el cambio climático y/o la variabilidad, así como los desplazados internos por desastres de evolución lenta como la sequía, la desertificación y la salinización. Por lo tanto, no es necesario un nuevo conjunto de principios en relación con los desplazamientos internos relacionados con el clima.

20. Además, las “Directrices Operacionales del Comité Permanente entre Organismos sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de desastres naturales” ofrecen importantes

¹¹ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, definición, introducción párr. 2.

orientaciones a quienes participan en los esfuerzos para prevenir, responder y apoyar la recuperación después de desastres, así como el “Manual para la protección de los desplazados internos del Grupo de Trabajo del Clúster de Protección”. No obstante, quedan muchos vacíos en la prestación de la protección sobre el terreno, incluso en relación con la seguridad y la protección de las comunidades afectadas, especialmente mujeres, niños, adultos mayores y personas con discapacidad; acceso al sistema de emergencia y a otros servicios de salud; reemplazo de los documentos de identidad; acceso a refugio; y servicios, programas y recursos para la rehabilitación y reconstrucción.

Marcos y respuestas regionales y subregionales

21. Debería estudiarse más a fondo el potencial de los marcos operativos, políticos y jurídicos regionales y subregionales en el abordaje de las especificidades regionales de los desplazamientos relacionados con el clima, guiados por los ejemplos de la Convención para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas Internas de la Unión Africana de 2009, el Protocolo sobre Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en los Grandes Lagos de 2006 y el Acuerdo sobre Respuesta y Gestión de Desastres en Caso de Emergencia de 2005 de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. Los foros regionales podrían proporcionar mecanismos para la coordinación de la asistencia humanitaria, la reubicación planificada o los planes de migración, o para abordar las metas generales de desarrollo. Además, los foros regionales podrían ser un canal para acceder a financiación para la adaptación, dentro de los mecanismos de financiación para el cambio climático.

Normas nacionales y aplicación

22. Si bien los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos han contribuido a la creación de leyes y políticas en muchos países, se necesita más trabajo para difundirlas a las instituciones gubernamentales y a los actores de la sociedad civil competentes, y para llevar a la práctica su aplicación de manera apropiada, incluso mediante legislación, políticas e instituciones nacionales.

Respuestas institucionales

23. Diferentes instituciones a nivel internacional y nacional tienen la tarea de responder a las necesidades de las PDI, incluyendo a quienes son desplazadas debido a los efectos del cambio climático. Se reconoció que el ACNUR cuenta con especial experiencia en las dimensiones de protección de los desplazados en el marco del enfoque sectorial global y del IASC, en colaboración con otras organizaciones internacionales.

24. Diferentes tipos de actores deberán participar en el abordaje de diversas cuestiones, incluida la prevención de las causas del desplazamiento, así como las necesidades de los afectados en las fases de post emergencia y/o de retorno o reubicación. Cuando el retorno es posible, deben ser adoptadas medidas para facilitar el retorno planificado de las comunidades, incluyendo la rehabilitación de las zonas perjudicadas por los desastres y la creación de sistemas para la recuperación de la propiedad y/o la compensación por su pérdida. Un principio básico, reflejado en la “Política Operacional 4.12 sobre Reasentamiento Involuntario del Banco Mundial (actualizado en 2007)”, es que el nivel de

vida de las personas reasentadas debería ser al menos tan alto como era antes del desplazamiento. El compromiso con los actores de desarrollo será más importante que nunca.

25. Como se reconoce en el proceso de la CMNUCC, la reubicación y/o la migración planificadas de las comunidades afectadas por el cambio climático son las principales estrategias de adaptación. Podría explorarse la incorporación de políticas específicas para el desplazamiento en el régimen climático internacional, en particular, reforzando las partes de los Acuerdos de Cancún relacionadas con cuestiones de integración y reubicación.

Principios rectores de cualquier reubicación planificada de poblaciones afectadas por el cambio climático

26. Cualquier decisión de trasladar personas o comunidades internamente debe garantizar la participación efectiva de los desplazados. Las decisiones sobre dónde, cuándo y cómo reubicar a las comunidades tienen que ser sensibles a las identidades y las fronteras culturales y étnicas para evitar posibles tensiones y conflictos. También tienen que salvaguardar los medios de vida sostenibles, las tradiciones, el acceso a la tierra y el respeto de los derechos sobre la tierra y la herencia. Los intereses de las personas con vulnerabilidades particulares, por ejemplo, adultos mayores, indígenas, minorías étnicas y personas con discapacidad, tienen que ser reconocidos en todas las etapas de cualquier proceso de reubicación. La participación de todas las personas debe basarse en los principios de igualdad, respeto y diversidad. Por otra parte, se debe garantizar que las mujeres asuman roles de liderazgo y toma de decisiones.

Pequeños Estados insulares y/o Estados con zonas costeras bajas en riesgo por el aumento del nivel del mar y el desplazamiento de toda la nación

27. Muchos pequeños Estados insulares y/o Estados con zonas costeras bajas son particularmente vulnerables a los impactos del cambio climático, incluyendo el desplazamiento de toda la nación. Estos efectos incluyen la pérdida de tierras costeras e infraestructura debido a la erosión, las inundaciones, el aumento del nivel del mar y las tormentas; el aumento de la frecuencia y la severidad de los ciclones, con la consiguiente amenaza a la vida, la salud y las viviendas; el detrimento de los arrecifes de coral, con las resultantes repercusiones en la seguridad alimentaria y los ecosistemas de los cuales dependen los medios de subsistencia de muchos isleños; el cambio de los patrones de lluvia, provocando inundaciones en algunas zonas, sequías en otras y amenazas a los suministros de agua potable; la intrusión de agua salada en los campos agrícolas; y las temperaturas extremas.¹²

28. Con el tiempo, los efectos acumulativos, cuando son exacerbados por presiones preexistentes como el hacinamiento, el desempleo, la infraestructura deficiente, la contaminación, la fragilidad del medio ambiente, etc., pueden hacer que estos territorios sean inhabitables. En este sentido, el cambio climático puede generar un “punto de inflexión”. En particular, la falta de reservas de agua potable por la disminución de las aguas superficiales será la razón principal por la cual las personas ya no podrán permanecer ahí. Por lo tanto, es probable que la gran mayoría de la población tenga que irse mucho antes de que la tierra sea sumergida por el aumento del nivel del mar.

¹² *Declaración Otin Taai: Declaración y recomendaciones de la Conferencia de Iglesias del Pacífico sobre el Cambio Climático, Tarawa, Kiribati, marzo de 2004*

29. Al igual que los procesos del cambio climático, los movimientos de personas fuera de los pequeños Estados insulares y los Estados con zonas costeras bajas, probablemente serán lentos y graduales, mientras que algunos eventos, como los ciclones o las grandes mareas, pueden provocar movimientos más abruptos, aunque probablemente temporales (e internos).

30. Se ha sugerido que algunos pequeños Estados insulares y/o con zonas costeras bajas pueden dejar de existir debido al aumento del nivel del mar y a los impactos de éste sobre el Estado y su gente. Tomando nota de que existe una presunción general de continuidad de la condición de Estado y de personalidad jurídica internacional en virtud del derecho internacional, se confirmó que la condición de Estado no se pierde de forma automática con la pérdida de territorio habitable, ni está necesariamente afectada por los movimientos de población. Términos como “desaparición” o “hundimiento” de las islas deben evitarse.

31. Sin embargo, hay profundas cuestiones humanitarias y de protección que siguen pendientes de resolución, y se anima a la comunidad internacional a examinar las respuestas políticas, legales, operativas, humanitarias y de recursos. Esta es un área especialmente compleja que probablemente requiere de diversas estrategias y respuestas. Estas pueden incluir medidas de adaptación, como la reubicación y/o la migración planificada. Todas las medidas propuestas a las comunidades afectadas deben respetar sus derechos a la autodeterminación. También en este contexto, los Estados pueden tener la responsabilidad de proteger a sus poblaciones, lo que a su vez puede dar lugar a la movilización de organizaciones, acuerdos y recursos regionales e internacionales.

32. La reubicación planificada de poblaciones o comunidades enteras puede ser necesaria en algunos casos. Todos los planes de reubicación deben garantizar el disfrute de los derechos pertinentes y la seguridad del estatuto de quienes son reubicados. Se prestará especial atención a los derechos a disfrutar y practicar la cultura y las tradiciones propias y de continuar ejerciendo los derechos económicos en sus áreas o países de origen. En particular, los individuos deben tener acceso a información sobre las razones y procedimientos de su movimiento y, cuando sea pertinente, sobre la compensación y la reubicación.¹³ Tienen derecho de participar en la planificación y gestión de cualquier movimiento planeado y de disfrutar de sus derechos a la vida, la dignidad, la libertad, la seguridad y la autodeterminación. Además, las necesidades e intereses de las comunidades de acogida deben ser respetados y cuidadosamente equilibrados en este proceso.

Mecanismos regionales y su papel en la gestión del desplazamiento y/o la migración causados por desastres de evolución lenta

33. Los desastres de evolución lenta, como la sequía extrema, son otras consecuencias de los procesos del cambio climático que requieren respuestas de protección. Si bien pueden ser distintos de los fenómenos meteorológicos extremos de rápida aparición, los desastres de evolución lenta pueden causar perturbaciones catastróficas para la sociedad, la economía y el medio ambiente de uno o más países. La manifestación de los procesos del cambio climático de evolución lenta también puede aumentar la frecuencia y la gravedad de otros desastres ambientales.¹⁴

¹³ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Principios 7-9.

¹⁴ Ver además, Programa de Acción de Barbados, que ha identificado 14 áreas prioritarias acordadas y diferentes acciones en el contexto de las respuestas al cambio climático y las amenazas a los Estados costeros

34. Las predicciones de la escala, la magnitud y el impacto del desplazamiento y la migración causados por los eventos de evolución lenta probablemente exceda la capacidad de una sola jurisdicción nacional. En tales situaciones, las organizaciones intergubernamentales que forman parte de los acuerdos de integración regional pueden desempeñar un papel importante ayudando a las jurisdicciones nacionales afectadas a coordinar sus acciones en la gestión de eventos de desplazamiento de importancia regional.

35. Además, los limitados recursos humanos, técnicos y financieros de los Estados en desarrollo hace que sea especialmente importante reunir recursos a través de la cooperación y las instituciones regionales con el fin de evitar la duplicación y lograr la complementariedad de la asistencia.

36. Algunas agrupaciones de integración regional poseen muchos mecanismos útiles que pueden servir como vehículos para el diseño e implementación de programas de asistencia y protección de personas cuyos medios de vida sostenibles se ven afectados por los procesos climáticos. Los acuerdos de libre circulación, como los de la Unión Económica de la Organización de Estados del Caribe Oriental y del Mercado y Economía Únicos de la Comunidad del Caribe o de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, son ejemplos de acuerdos de integración que pueden promover la asimilación de las personas desplazadas y migrantes en la sociedad y la economía de un país de acogida.

37. Las organizaciones internacionales, en particular, las Naciones Unidas, también pueden desempeñar un papel clave asistiendo a los Estados afectados en el desarrollo de mecanismos de asistencia eficiente y eficaz. Las capacidades de programación, administración y aplicación de esos países puede mejorarse aún más con el apoyo de los países miembros y otros donantes.

38. Más concretamente, el ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otras organizaciones internacionales pertinentes, pueden:

- Apoyar a las organizaciones regionales y subregionales en la implementación de enfoques regionales, incluyendo el desarrollo de relevante pericia, diseño y aplicación de sistemas de alerta temprana, evaluaciones de vulnerabilidad y estrategias de adaptación.
- Mejorar el acceso a recursos financieros y técnicos para los Estados en desarrollo y/o fortalecer la institucionalidad de los organismos regionales para responder a las necesidades de las personas desplazadas por los eventos relacionados con el clima.
- Coordinar los esfuerzos regionales a niveles político y técnico para construir la capacidad de adaptación en los países de primera línea.
- Ayudar a los países en el desarrollo de acuerdos bilaterales que garanticen las salvaguardas adecuadas para las personas y/o comunidades que opten por migrar, tanto antes como durante las manifestaciones de desastres climáticos de evolución lenta.

- Apoyar el diseño e implementación de programas de migración interna y externa en un país o región afectados.

La migración como una estrategia de adaptación

39. El movimiento preventivo es una respuesta racional de adaptación.¹⁵ Aunque la migración ha sido una estrategia natural de adaptación de los humanos a las variabilidades del medio ambiente, las barreras jurídicas (y a veces físicas) de ingreso impuestas actualmente por los Estados limitan considerablemente la capacidad de muchas personas de acceder a opciones migratorias. Anticipar y planificar este movimiento puede evitar los trastornos, la pérdida de la propiedad y la pérdida de vidas, así como la afluencia abrupta de personas que se desplazan de forma espontánea.

40. Para muchos, la migración representa una estrategia de adaptación al cambio climático y debe ser apoyada como tal. La migración es un fenómeno particularmente complejo, ya que con frecuencia es temporal, circular y/o estacional. Al mismo tiempo, es importante reconocer que la mayoría de las personas no quiere dejar sus comunidades y que aquellos que no pueden salir pueden ser particularmente vulnerables. Por lo tanto, las estrategias de adaptación deben apoyar tanto a los que se van, como a los que se quedan.

Investigación

41. Muchas áreas relacionadas con los desplazamientos conexos al clima aún no se han estudiado, incluyendo la investigación empírica sobre: vulnerabilidad al desplazamiento; respuestas de adaptación, reubicación y migración; planes de gobernanza regional y nacional; y la interrelación entre el cambio climático, los conflictos y el desplazamiento.

Cooperación internacional y repartición de las responsabilidades estatales

42. El principal, aunque no exclusivo, deber y responsabilidad de los Estados es prevenir y proteger a las personas del desplazamiento, mitigar sus consecuencias, proporcionar protección y asistencia humanitaria y encontrar soluciones duraderas. El contexto del cambio climático, sin duda, plantea cuestiones particulares en torno a las responsabilidades estatales compartidas y a la cooperación internacional.

43. Ya que el cambio climático es un fenómeno global y los desplazamientos relacionados con el clima afectarán a muchos países, se requieren alianzas y enfoques colaborativos basados en los principios de cooperación internacional y repartición de la responsabilidad.

ACNUR

Traducción realizada por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas

Abril de 2011

¹⁵ Para más detalles, consulte, OIM, Políticas de migración, cambio climático y medio ambiente (2009), disponible en: www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/env_degradation/iom_policybrief_may09_es.pdf